SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 12 minutos)

La Comisión tiene el agrado de recibir al señor Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Pesca y a sus asesores, la doctora Cecilia Riera y el doctor Homero Guerrero, quienes nos visitan a fin de dar su opinión sobre el proyecto de ley "Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental", que fuera presentado por varios señores Senadores de la bancada de Gobierno.

Para referirse a este tema, tiene la palabra el señor Subsecretario.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Antes que nada, deseo agradecer a la Comisión por habernos recibido.

Debo confesar que, en realidad, esta ha sido una de las políticas iniciales de nuestra Administración, a tal punto que fuimos construyendo nuestras ideas y dialogando con muchos actores -en particular, con Intendentes- respecto a cómo veían ellos el necesario despliegue del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre el territorio nacional.

No me cuesta admitir que, tal vez, esta tarea la llevamos a cabo de una manera exagerada, porque las primeras ideas que tuvimos las escribimos y luego las distribuimos. Incluso, como producto de todos esos diálogos, podemos decir que este proyecto de ley es una iniciativa parlamentaria y no del Ministerio. De todos modos, nos sentimos los actores centrales de esta temática porque hace un año que la venimos discutiendo.

Cabe destacar que este proyecto de ley crea figuras diferentes: el Consejo Agropecuario, el Consejo Agropecuario Nacional, los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural. Esto podría dar a entender que se trata de una construcción institucional muy vasta pero, en realidad, es una iniciativa muy modesta que procura ensamblar distintos recursos públicos -es decir, de nuestra ciudadanía- que ya están organizados en torno a institutos, organismos, comisiones o gobiernos locales. En tal sentido, la búsqueda de mayor eficiencia en los recursos que ya tenemos en el sector agropecuario, nos llevó a estas propuestas organizativas. Debe quedar claramente establecido que ellas no representan un gasto sino que, reitero, intentan organizar mejor lo que ya existe.

En realidad, este proyecto busca dos cosas diferentes: por un lado, la coordinación de organismos y de la institucionalidad, cuyo objeto es el quehacer agropecuario y, por otro, lo que nosotros llamamos la descentralización, en el sentido de realizar la distribución a partir del centro de Montevideo. Es un despliegue en el territorio y esos son los cometidos específicos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Es por eso que nosotros fundamentamos con tanta fuerza, porque dentro del Poder Ejecutivo somos los responsables del quehacer de todos estos temas.

El objetivo es usar mejor los recursos materiales y humanos que tenemos en nuestras instituciones, pero capacitando a la gente y buscando mejoras a nivel de la agricultura, de manera de optimizar el aparato productivo y la producción, que actualmente incluye muchos actores.

Ya no se piensa en sectores de producción -es decir, primario, industrial y de servicios- sino que hoy se razona en función de cadenas que incluyen la producción de la materia prima hasta su transformación, comercialización y las negociaciones que hay que hacer para que ese trabajo integral culmine con un resultado positivo. Entonces, la nueva forma de producción y de inserción que estamos buscando para el país nos lleva a que hagamos cosas mejores.

Esto de optimizar la agricultura y de modernizarla -en el sentido de tener disponible todo el conocimiento que se tiene en el día de hoy- no quiere decir copiar ni creerse las últimas modas, sino incorporar el conocimiento disponible para mejorar nuestro aparato productivo desde la óptica que incorpora la sociedad rural.

El desarrollo productivo es un típico asunto que no se hace de arriba hacia abajo, sino definiendo políticas, pero con una institucionalidad incluyente, donde nos interesa mucho la participación de los actores locales organizados en sus sociedades, en sus asociaciones, y también de los gobiernos políticos del cambio, que al final son los que eligen; me refiero a los vecinos, a los ciudadanos.

Por todo esto es que surge este diseño de los Consejos Agropecuarios Departamentales, que están integrados por los institutos y una estructura que son las Mesas de Desarrollo Rural, que incluyen la sociedad rural.

Estas son algunas razones políticas globales. Si el señor Presidente está de acuerdo, pasaríamos a explicar la estructura de este proyecto de ley, o sea, cuáles son sus cometidos.

SEÑOR GUERRERO.- Como dijo el señor Subsecretario, este proyecto de ley tuvo iniciativa en la Cámara de Senadores, por tanto someramente vamos a dar una explicación de lo que es el esqueleto de esta iniciativa.

Nosotros creamos el Consejo Agropecuario, que está compuesto por tres órganos: el Consejo Agropecuario Nacional, los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural.

Este proyecto de ley tiene 14 artículos, y en ellos se establecen los cometidos, tanto del Consejo Agropecuario en general, como de los Consejos y de las Mesas.

A nivel nacional creamos el Consejo Agropecuario Nacional, integrado por el Ministro, el Subsecretario, el Director General de Secretaría, los Presidentes de las personas públicas no estatales que coordinan con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, tres representantes del Congreso Nacional de Intendentes, un representante del Instituto Nacional de Colonización, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un representante de la Administración Nacional de Educación Pública y un representante de la Universidad de la República.

Como pueden apreciar, el Consejo está integrado de forma interinstitucional, con una relevancia superlativa del Congreso Nacional de Intendentes, porque esto pretende ser de coordinación y de descentralización. En los Consejos Departamentales se integra, sin violar las autonomías de las Intendencias, la figura de un representante de la Intendencia Municipal.
Creemos que en aras de esa descentralización y coordinación en todo el territorio, es muy importante la participación de las Intendencias Municipales, sin vulnerar, reitero, sus autonomías. Por eso se habla de tres representantes del Congreso Nacional de Intendentes.

En cuanto a lo departamental, la ley establece los cometidos, pero se crea el Consejo Agropecuario Departamental, integrado por un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que será quien lo presidirá …

SEÑOR LAPAZ.- ¿Me permite una pregunta?

SEÑOR GUERRERO.- Con mucho gusto.

SEÑOR LAPAZ.- De acuerdo con los estatutos, el Congreso Nacional de Intendentes sólo puede estar integrado por los Intendentes, quienes ni siquiera podrán ser representados, por más que en la práctica, si faltan, en su banca están los secretarios. Cuando se dice que el Consejo Agropecuario estará integrado con tres representantes del Congreso Nacional de Intendentes, ¿se hace mención a tres Intendentes o a tres representantes -técnicos, o algo por el estilo- que las Intendencias definan?

SEÑOR GUERRERO.- Evidentemente, el señor Senador conoce mucho mejor que yo el funcionamiento del Congreso Nacional de Intendentes. Lo que debo decir es que esta ley será reglamentada, pero lo que consulta el señor Senador será potestad del Congreso Nacional de Intendentes. Nosotros aspiramos a que esté representado por los propios Intendentes, pero ponemos "representantes del Congreso Nacional de Intendentes", en cierta medida, para no obligarlos. Reitero que la aspiración es contar con los Intendentes.

Siguiendo con el tema del Consejo Departamental, debo decir que además del representante del Ministerio, estará integrado por un representante del Instituto Nacional de Colonización y uno de la Intendencia Municipal del departamento. Como dice el propio artículo, los Consejos Agropecuarios Departamentales tendrán su sede en la capital departamental. De esta forma, logramos la articulación de las políticas agropecuarias a nivel nacional con las departamentales.

También a nivel departamental se crea la Mesa de Desarrollo Rural, integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, más un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental y representantes de asociaciones gremiales o civiles del departamento. Ahí, entonces, es donde articulamos a la sociedad civil con las personas estatales.

SEÑOR LAPAZ.- Hablando de la integración, debo decir que de acuerdo con la redacción del artículo 4º, aparentemente las Juntas Departamentales no estarían representadas, y en algunos departamentos se dan situaciones especiales, porque hay Juntas Autónomas electivas o no electivas, situación a la que seguramente el señor Senador Da Rosa puede hacer referencia mejor que quien habla porque lo ha vivido, ya que en mi departamento no teníamos ese tipo de Juntas. Es un tema que podría analizarse, aunque tal vez lo estudiaron y ya tienen una respuesta para brindar.

SEÑOR GUERRERO.- Como se trata de un órgano departamental, pusimos un representante de la Intendencia Departamental y no hicimos hincapié en la Junta, ya que la realidad de cada departamento es distinta.

SEÑOR LAPAZ.- Si la Intendencia y la Junta se ponen de acuerdo, pueden ser tres representantes de los Gobiernos Departamentales, o sea, tanto de una como de la otra.

SEÑOR GUERRERO.- Complementando lo que el señor Senador Lapaz preguntaba, debo decir que en el artículo 12, que refiere a las Mesas de Desarrollo Rural, hay un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental. Por lo tanto, también está integrada por ese lado.

He hecho una descripción de lo que es el proyecto de ley. Estamos a las órdenes para contestar cualquier pregunta que se desee formular.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a la creación e integración de las Mesas de Desarrollo Rural, el doctor Guerrero mencionó -de acuerdo con lo que habíamos conversado- a un representante de las organizaciones gremiales. ¿Cómo quedaría redactado el artículo 12? Digo esto porque en un principio se hablaba de un representante de las cooperativas y demás organizaciones gremiales, y esa debe ser la redacción que tienen los señores Senadores.

Además, se mencionó a “un” representante de las organizaciones gremiales, pero entiendo que deben ser “representantes” de las organizaciones gremiales, para abrir las Mesas Departamentales a los distintos representantes, ya que en cada departamento hay más de una organización gremial y a veces más de una cooperativa. Sería bueno que las Mesas estuvieran integradas por todo el espectro departamental gremial o cooperativista.

SEÑOR GUERRERO.- Antes de venir a conversar a esta Comisión, nos reunimos con representantes de organizaciones que nos planteaban la misma preocupación. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca estaría totalmente de acuerdo con establecer “representantes de las cooperativas y demás organizaciones”, sin perjuicio de que esto después se reglamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habría que buscar una nueva redacción.

SEÑOR LAPAZ.- De acuerdo con el proyecto, tenemos el Consejo Agropecuario Nacional; luego, a nivel de cada departamento, el Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo Rural. ¿Qué diferencia hay entre el Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas?

SEÑOR GUERRERO.- El Consejo Agropecuario Departamental estará integrado sólo por personas estatales y la articulación con la sociedad civil se haría a través de las Mesas de Desarrollo Rural, que estarán integradas por el Consejo más representantes de cooperativas -de acuerdo con la nueva redacción que se va a dar en esta Cámara- y demás organizaciones gremiales agropecuarias. Ahí estaría la integración con la sociedad civil.

Reitero que en las Mesas de Desarrollo Rural actuaría el Consejo Agropecuario Departamental, ampliado con los representantes de las organizaciones gremiales del departamento, más un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.

SEÑOR LAPAZ.- ¿Qué diferencias hay entre las tareas que cumple el Consejo Agropecuario Departamental y las que desarrollan las Mesas de Desarrollo Rural?

SEÑOR GUERRERO.- Acá figuran los cometidos del Consejo Agropecuario Departamental, pero como este se ha conformado de manera interinstitucional, cada uno de sus representantes debe cumplir las tareas propias del organismo para el que trabaja. Incluso, esas personas dentro del Consejo tienen poder de decisión.

Por su parte, las Mesas de Desarrollo Rural, por estar integradas por la sociedad civil, son órganos de debate y de propuestas, pero las sugerencias se realizan dentro del Consejo Agropecuario Departamental.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Cuando estaba haciendo la introducción, decía que todo esto tiene dos cometidos necesarios: uno de ellos es el de coordinación entre las instituciones y el otro el de participación ciudadana. En realidad, el Consejo Agropecuario Departamental tiene como cometido central la coordinación de los organismos e institutos vinculados al agro entre sí, y la Mesa de Desarrollo Rural tiene como cometido sustancial la participación de los productores y de las Juntas Departamentales, que no son integrantes de los institutos del agro pero sí son la parte de la sociedad vinculada al quehacer rural, y por ello necesariamente tienen que participar para presentar iniciativas, dar puntos de vista, expresar lo que piensan sobre lo que se está haciendo, etcétera. Esto es así, en verdad, porque ellos son los que pagan los impuestos.

Si el señor Presidente nos permite, debemos señalar que terminamos con una "peinada" y, a los efectos de continuar con la exposición, pediríamos que se habilitara a la doctora Cecilia Riera a terminar de presentar el proyecto de ley, en virtud de que tendríamos algunas cosas para decir en general y, en todo caso, luego podríamos abrir el diálogo.

SEÑORA RIERA.- Como saben los señores Senadores, la iniciativa lleva en su título la palabra "descentralización", lo que implica una larga caminata, y no está prevista a nivel de todas las instituciones -tal como lo estamos tratando de contemplar en este proyecto de ley- la participación de diferentes órganos públicos y privados, así como de los ciudadanos.

Como toda larga caminata comienza con un paso, y este es el primero que estamos dando. Cuando quisimos descentralizar el Ministerio -sacarlo de la calle Constituyente, como dice el señor Ministro- para que estuviera presente en cada departamento, para que los productores no tuvieran que venir a Montevideo a hacer un planteamiento, para que no tuvieran que recorrer una especie de camino largo y tortuoso por los diferentes organismos, instituciones y proyectos, pensamos en que esta Secretaría de Estado, sus proyectos y los diferentes institutos o satélites que la rodean eran los que tenían que ir al interior y estar presentes en cada departamento o zona. Como toda larga caminata, reitero, empieza con un paso, pero debemos reconocer que se trata de un trayecto difícil que tenemos que ir estructurando.

Entonces, el primer problema con el que nos encontramos fue la integración de los tres órganos. Como pueden apreciar, están conformados por diferentes sectores: el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, los institutos que comparten el sistema agropecuario, la autonomía de las Intendencias -como decía el doctor Guerrero- la asesoría de Presidencia a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y la educación.

Todos sabemos que en el medio rural las escuelas son el centro y tienen que estar presentes en cada sector, al igual que la UTU y la Universidad. Vimos que no era fácil armonizar organismos diferentes -cada uno de los cuales tiene estructuras y controles distintos- y presentarlos en forma central. Se busca la descentralización de la capital, pero también se trata de centralizar la actividad en cada departamento, para que la persona que se presente, por ejemplo, por el tema de la ganadería, pueda también consultar acerca de la idea que la Intendencia tiene respecto de estos temas y, al mismo tiempo, pueda recibir una propuesta de suelos y de aguas. Es decir que se busca coordinar todo.

Ahora se ha logrado esto, y con este primer paso se está intentando coordinar todos los sectores -que si bien son diferentes, buscan lo mismo- evitando que haya superposiciones. ¡Cuántas veces vamos a un lugar y vemos que los cometidos de diferentes organismos públicos y privados están superpuestos, lo que conlleva a mayores gastos! En cambio, si como dice el proyecto de ley en varios puntos, logramos coordinar entre todos, no sólo no vamos a superponer, sino que podremos abarcar un espectro más amplio y escuchar a los pobladores para saber qué necesidades tienen y cómo son las Mesas de Desarrollo Rural. Consideramos que éstas tienen importancia desde el momento en que van a poder ser escuchadas las diferentes gremiales; eso después se va a elevar al Consejo Agropecuario Departamental y luego, eventualmente, al Nacional. Es una forma de estructura y, como todo primer paso, se irá modificando y purificando, en cierta forma, según las necesidades y los caminos a seguir.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Quiero reiterar que todo esto es honorario, por lo que no tiene presupuesto, y si bien el dinero está para gastarlo, no queremos acumular burocracia.

Por otra parte, quisiera decir que esto no es nada original porque, en realidad, desde que se creó nuestro Ministerio hace ya 70 años, de distintas maneras tuvo sus regionales y sus agrónomos, que en un tiempo se encontraban en las cabezas departamentales. Luego, en 1985, se creó un Programa denominado de Desarrollo Regional, que terminó en un cargo de particular confianza que, posteriormente, se eliminó. Es decir que la tarea de desplegarse sobre el territorio estuvo, de diferente manera, en los diferentes momentos de la historia de nuestro Ministerio. Sin embargo, actualmente -lo tengo que decir claramente- está muy desorganizada, porque cada Unidad Ejecutora o cada instituto tiene su propia cobertura de territorio. Por ejemplo, el INIA tiene sus regiones, y el Plan Agropecuario, las suyas; el Instituto Nacional de Colonización cuenta con sus regionales, y Recursos Naturales con las suyas. Son todas distintas y, al final, se termina en algo que no es eficiente.

Normalmente, los productores reciben a una persona de un instituto y a otra de otro; es decir que no hay unidad en la oferta de los servicios que tiene que brindar el Estado. Además, para los propios actores que precisan la ayuda, no está claro a quién la tienen que pedir.

Por lo tanto, aunque no sea original, estamos dándole una forma concreta muy sencilla y estamos seguros de que luego la práctica nos irá llevando a enriquecerlo y, quizás, a modificarlo, pero debemos comenzar por algo.

SEÑOR DA ROSA.- Creo que el proyecto en sí apunta a dos grandes objetivos. Uno de ellos es buscar integrar -creo que esa sería la palabra- en mayor medida esa enorme estructura burocrática que se ha ido generando y transformando en algo así como pequeños satélites que luego fueron creando su propio cuerpo y convirtiéndose casi en estructuras, que si bien no son ajenas al Ministerio, cuentan con vida propia.

Creo que el proyecto apunta, con el tema del Consejo Agropecuario, a generar la fuerza en el sentido contrario, es decir, comenzar a integrarlos para que no siga ese proceso de desarticulación de la propia estructura del Ministerio. Por supuesto que compartimos absolutamente este objetivo, porque no tiene sentido que todo este conjunto de institutos -que tienen enorme importancia en un país como el nuestro desde el punto de vista de la producción, en cuanto su función es estar lo más cerca posible de su problemática real- se vayan transformando en estructuras burocráticas que después no se sabe bien ni siquiera a qué finalidad responden, porque esto es lo que suele suceder.

En este sentido, creo que todo lo que se pueda hacer para integrar, compactar, racionalizar y hasta usar de una manera más eficiente los recursos de que se pueda disponer -lo que seguramente se puede hacer mejor integrando organismos, que multiplicando estructuras burocráticas cada vez más independientes- es un paso saludable para poder desarrollar políticas con mayor criterio. De manera que en ese aspecto compartimos en general el proyecto; podemos tener algún matiz en cuanto a los cometidos, donde podríamos realizar algún agregado, pero estamos de acuerdo en la esencia, que es estructurar e integrar lo que con el transcurso del tiempo se fue desperdigando.

En cuanto a los Consejos Agropecuarios Departamentales, el objetivo es el segundo gran cometido del proyecto, que es el tema de la descentralización, es decir, cómo acercar más las estructuras del Ministerio a las realidades departamentales. En este aspecto es donde, si me lo permiten, aportaría algunas ideas, porque me parece que en este tema hay que darle alguna visión no tanto de armado desde la cúpula del Ministerio hacia los departamentos, sino reconociendo las realidades departamentales en lo que tiene que ver con la integración de estos Consejos.

Por un lado, sugiero que la representación de la Intendencia del departamento sea aumentada, porque con la redacción actual habría tres representantes que son, en definitiva, del Ministerio. En efecto, más allá de que se habla de un representante de la persona pública no estatal relacionada con el Ministerio con mayor incidencia en el departamento y un representante del Instituto Nacional de Colonización, en definitiva están vinculados al Ministerio y a la estructura del Gobierno Nacional. Entonces, creo que sería importante que la Intendencia tuviera dos representantes, en lugar de uno.

Por otro lado, en general todas las Intendencias han ido desarrollando con el tiempo las Direcciones de Desarrollo y de Fomento; esta es una experiencia que quienes somos de Tacuarembó tenemos el orgullo de decir que fuimos sus precursores. De manera que, naturalmente, los más autorizados para estar en esta integración son los técnicos y jerarcas de esta Dirección. Por supuesto que esto queda al arbitrio del Intendente, pero parece elemental que deben ser quienes están en contacto con los programas de las Intendencias y con los productores en el área departamental todos los días.

Sin perjuicio de lo que está establecido en la norma, en lo que tiene que ver con los cometidos pondría más énfasis en la coordinación con los proyectos y programas que tienen las Intendencias a través de las Direcciones de Desarrollo y de Fomento. Voy a explicar por qué digo esto. El otro día me contaban que algunas Intendencias han ido desarrollando estructuras, por ejemplo, para la construcción de tajamares, para el apoyo a los productores de cerdo o para el desarrollo apícola. Se trata de programas que tienen las Intendencias y que, además, se han fortalecido en los últimos años.

SEÑOR BARAIBAR.- Yo pondría otro ejemplo en ese sentido: la creación de granjas vecinales y barriales. Hace pocos días estuve en la ciudad de Melo y me dijeron que el mercado no funciona más debido a que era para el fomento de los productores rurales de la zona, y estos ya no existen porque están todos en Montevideo.

SEÑOR DA ROSA.- Naturalmente, eso dependerá de las políticas de cada departamento pero, en lo que me es personal, conozco el papel que, en ese aspecto, cumplen las Direcciones de Fomento y de Desarrollo de varias Intendencias.

En definitiva, me parece que habría que buscar una mayor coordinación. Es más, uno de los grandes reclamos de las Intendencias ha sido poder contar con algún tipo de coordinación con los organismos del Gobierno Nacional. Recuerdo que en alguna oportunidad, cuando era Intendente del departamento de Tacuarembó, contamos con el apoyo del ingeniero Chiesa, de la JUNAGRA que, por lo menos los fines de semana, iba a trabajar con nosotros en algunos programas de apoyo a pequeños productores. Sin embargo, estos fueron casos excepcionales y siempre nos quejábamos porque no teníamos conexión con los organismos nacionales. En consecuencia, naturalmente, esta es una buena oportunidad para poner en marcha esta iniciativa.

Además, pienso que deben ser los Consejos Departamentales los que determinen qué programas se pueden coordinar. Por ejemplo, algunas Intendencias tienen gente especializada en la construcción de aguadas y pozos de agua para el apoyo a pequeños productores. Entonces, parecería lógico no desarrollar estructuras paralelas en las Intendencias y en el Ministerio. Sin perjuicio de que cada uno resguarde su autonomía, creo que tendría que haber una coordinación que debería ser decidida por los Consejos Departamentales.

De todas maneras, se trata de problemas de redacción que podemos ir solucionando. Me parece que ésta es una buena oportunidad para fomentar más esa integración entre las estructuras de las Intendencias y del Ministerio, a través de los organismos especializados.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Son bien recibidas las iniciativas del señor Senador Da Rosa. Quizás en estos 14 artículos del proyecto se refleja la angustia de nuestras instituciones por querer servir más al medio rural. Sin embargo, es cierto que la gente que vive en ese medio no ha estado un siglo y medio esperando que vengan a darle algo, sino que en muchos lugares han tenido iniciativas -como es el caso del departamento de Tacuarembó, pero también hay otros- muy interesantes pero muchas veces no han llegado a la esfera de la toma de decisión. Por ello, nos parece bien interesante que se tenga en cuenta lo que se ha hecho en cada uno de los lugares.

Aclaro que en este período legislativo el Ministerio presentará otras iniciativas y, como estamos dialogando sobre este aspecto, voy a realizar algunas consideraciones.

Actualmente, la institucionalidad pública agropecuaria tiene una diversidad organizativa muy costosa. El presupuesto anual de los institutos que no están dentro del Ministerio, es el mismo que el del Ministerio, y aquello de que se le iban a sacar algunos cometidos pasándolos a figuras públicas de Derecho Privado para achicar el Estado, no fue tal ya que el presupuesto es el doble: el Ministerio y todos los otros institutos que antes pertenecían a él. Por ejemplo, la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, el Contralor Legal -que se ocupaba de la vitivinicultura- y la Dirección Nacional de Semillas, estaban dentro del Ministerio. Todos ellos se fueron convirtiendo en figuras jurídicas públicas -por el cometido que tienen- y de Derecho Privado. Entonces, ello lleva a repensar este asunto porque, de lo contrario ¿qué eficiencia tuvo esto que, sobre todo, después del año 1985 se fue modificando? ¿Logró lo que se planteaba en el momento en que se hicieron estas modificaciones institucionales? El instituto Plan Agropecuario ¿es más eficiente hoy que es una figura de Derecho Privado que cuando era una figura pública estatal? Estas son cosas que hay que pensarlas.

En realidad, lo que ha sucedido con algunas de estas instituciones es que al funcionar en forma independiente -muchas veces, sin los controles que legalmente se podrían hacer, aunque nos estamos esforzando en ello- pero sin una conducción coherente, terminan teniendo una lógica propia. ¿Cómo y quién evalúa lo que hoy está haciendo cualquiera de estos institutos? Aclaro que no quiero nombrar a ninguno en particular para que no conste en la versión taquigráfica una crítica sin fundamentar, pero todos sabemos que esto está pasando. Además, si cumplen cometidos que son una necesidad pública, si la política la fija el Poder Ejecutivo -así sucede en el INIA, en el INASE, etcétera- y si en realidad están sometidos a controles formales de la Auditoría Interna de la Nación y del Tribunal de Cuentas, ¿qué es lo que tienen de privado? ¿El régimen laboral? Sí, el régimen laboral es de Derecho Privado; ¿pero esta estructura justifica que se independicen de las políticas públicas agropecuarias?

En realidad, esta discusión se planteó en otros países porque la búsqueda de más eficiencia en el Estado es algo que nace desde los años setenta en adelante y se han encontrado figuras jurídicas diferentes. Por ejemplo, en Chile y en el Brasil, la estructura de este Ministerio es diferente a esta que estoy mencionado.

Hay que pensar en esto porque de ese dinero que se recauda, una parte sale de Rentas Generales, ¿pero de dónde sale lo otro que no pone Rentas Generales? Es algo que aportan los productores porque es un descuento de las exportaciones; es lo que pagamos todos, por ejemplo, cuando compramos una botella de vino con la etiqueta. En realidad, de una u otra manera, todos son fondos públicos, sale de lo que pone la ciudadanía. Entonces, ¿qué sentido y qué eficiencia tuvo haberlos separado? En realidad, nos da la impresión que lo que se hizo fue desgajar en muchas partes una organización que tenía el Estado y, por lo menos con este proyecto de ley, queremos avanzar en la integración y coordinación de esas partes, aunque quizás no sea suficiente y tengamos que realizar un esfuerzo de otra naturaleza, de otra profundidad de análisis.

No sé si, por ejemplo, en el caso del Instituto Nacional de Colonización se justifica que sea un Ente Autónomo. ¿Qué quiere decir Ente Autónomo en nuestro régimen jurídico? ¿Se puede pensar en un instituto que reparta tierras en forma autonómica? Se le podría ocurrir repartir tierras en cualquier lado, pero me pregunto quién controlaría tal situación y cómo se coordinaría. En realidad, el acceso a la tierra, a la tecnología, al financiamiento y la inclusión en los planes de producción son una misma cosa. El Instituto Nacional de Colonización no puede actuar como un Ente Autónomo, sino que debe estar dedicado al acceso a la tierra por parte de los pequeños productores en una forma armónica con el resto de las políticas públicas del sector agropecuario.

Por nuestra parte, vamos a insistir una y otra vez con estos temas frente al Parlamento, porque no se trata de asuntos sencillos que el Poder Ejecutivo pueda resolver solo. Sin duda, será necesario dialogar mucho sobre esos problemas, porque todo esto se ha desarmado en un proceso largo de achicamiento del Estado, de búsqueda de nuevas formas, y no podrá resolverse el tema en un proceso corto, ya que no puede ser materia de una decisión, sino el resultado de un extenso diálogo y de tomar en cuenta los puntos de vista de mucha gente.

En lo que hace al Ministerio, nos hemos dado cuenta de que las reformas realizadas no condujeron a mejores resultados, a un uso más eficiente de los recursos y, en cambio, sí colaboraron

con la dispersión de los servicios públicos en el sector agropecuario. Justamente, lo que queremos hacer ahora es una contracción para lograr más coherencia.

Soy consciente de que lo que estoy diciendo no constituye específicamente el tema del proyecto de ley a consideración, pero menciono el asunto porque el señor Senador Da Rosa hizo algunas reflexiones que me resultaron provocativas, en virtud de que estamos pensando en estos temas.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Creo que lo relativo a la forma en que se despliegan las políticas públicas sobre nuestro territorio es algo que preocupa mucho a todo el Parlamento, por razones que todos compartimos y sobre las que no voy a explayarme. Los Senadores del Partido de Gobierno que integramos esta Comisión hemos estado conversando sobre estos temas con el Ministerio desde hace mucho tiempo y creo que eso es lo que provoca el surgimiento de este proyecto de ley.

Sabemos que esto constituye simplemente un paso y que hay mil problemas más a resolver, pero las escaleras se suben escalón por escalón y entiendo que ya es momento de que empecemos a movernos en ese sentido.

Quiero recalcar que uno de los aspectos que más nos motiva en la presentación de este proyecto, es un elemento que proponía agregar el señor Senador Da Rosa. Tal como él manifestaba, no puede ser que el Gobierno local desarrolle con trabajo determinadas políticas porque los ciudadanos de su departamento las están necesitando, y no exista un apoyo del Gobierno Nacional en ese sentido. Más adelante veremos cómo se redacta esa iniciativa, pero me parece que ese tipo de coordinación es muy importante, porque permite lograr algo que hemos mencionado muchas veces en esta Comisión.

El Uruguay no es demasiado grande, pero tiene realidades distintas, según el punto del territorio que estemos considerando, y quienes conocen la realidad local son el Gobierno Departamental, las agremiaciones y la sociedad civil en general de cada departamento, porque les toca vivirla todos los días. Probablemente, más adelante haya que seguir pensando en elementos de descentralización mayores y, en ese sentido, el tema de los institutos es muy importante. Sin duda, es necesario encarar esas realidades, pero en lo personal debo admitir que me faltan números para conocer exactamente cuál es la situación de los institutos, de los trabajos de investigación e innovación que realizan y de la forma en que se conectan con la extensión. En fin, admito que no conozco determinados detalles como para poder emitir un juicio, pero me parece que está bien revisar y ver la forma como opera cada uno de esos institutos. Finalmente, todos ellos, al igual que el Ministerio y las Intendencias, deben estar al servicio de la población.

Los Senadores del Partido de Gobierno hicimos todo lo que pudimos para que este proyecto de ley estuviera en la órbita del Senado lo más pronto posible, porque creemos que si empezamos con algunas políticas, probablemente la misma práctica nos dirá después qué otras cosas están faltando, porque la realidad siempre es más rica que los papeles.

Quería dejar estas constancias. Tal vez este proyecto de ley podría haber sido mucho más ambicioso, pero quizás esa misma complejidad habría impedido empezar a subir la escalera. Por eso, para comenzar a subirla, hagamos una práctica conjunta. La coordinación se debe ver en la práctica, para comprobar si sirve a las dos partes, porque cuando uno coordina con otro, le tiene que servir a los dos. Esto es algo que me parece importante.

SEÑOR LAPAZ.- Ante todo, quisiera saber si este proyecto de ley es solamente de carácter agropecuario porque, de ser así, no tendría nada que ver con la ganadería ni con la pesca.

SEÑOR GUERRERO.- La agropecuaria incluye a la ganadería y a la pesca.

SEÑOR LAPAZ.- En realidad, estaba pensando en que los Comités de Emergencia departamentales son presididos por el Intendente, mientras que aquí el Consejo Agropecuario Departamental aparece presidido por el representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Creo que, teniendo en cuenta lo que significa la Comuna en cada departamento, debería ser el Intendente quien presidiera dicho Consejo.

Por otro lado, he advertido que aquí se habla de Mesas de Desarrollo Rural, pero no urbano. El señor Senador Baráibar recién hacía referencia a temas urbanos que, por tanto, no estarían incluidos dentro de los cometidos de las Mesas de Desarrollo Rural, salvo que se cambiara este nombre y se hablara más genéricamente de “Mesas de Desarrollo Agropecuario”.

En cuanto al tema de las reuniones de las Mesas de Desarrollo Rural, aquí se dice específicamente que deben hacerse en la sede ubicada en la capital del departamento, mientras que en el caso del Consejo Agropecuario Departamental, esto no está marcado, por lo que las reuniones podrían realizarse en cualquier lugar del país. Me parece que, en aras de la coherencia, las cosas deberían ser iguales para todos, y las Mesas de Desarrollo Rural deberían tener la libertad de reunirse, si lo quieren, en el interior del departamento, quitándole esa obligación de tener que hacerlo en la sede ubicada en la capital.

Por otro lado, también con relación a estas Mesas de Desarrollo Rural, aquí se habla de “un representante de la Comisión de Agro de las Juntas Departamentales”, pero en realidad debería decirse “un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental”, porque en cada departamento hay una sola Junta Departamental.

SEÑOR BARAIBAR.- Por nuestra parte, señalamos que fuimos firmantes de este proyecto de ley por lo que, obviamente, estamos de acuerdo con lo que en él se establece.

Creemos que la idea que ha sido expuesta en cuanto a la finalidad que persigue esta iniciativa es absolutamente positiva, pero evidentemente pensamos que ella puede ser perfectible, pues quizás en la práctica podremos descubrir cosas para corregir y modificar. De cualquier manera, es bueno empezar por algo. En este marco, sería importante también que la iniciativa tuviera el acuerdo de todos los partidos, dadas sus características y las opiniones que he escuchado en este ámbito.

Quisiera hacer un comentario a lo que ha señalado el señor Subsecretario Agazzi que, según creo, es de máxima importancia, pues ha tocado aspectos de concepciones globales entre las cuales operan las fuerzas políticas y las tendencias que se dan en el mundo contemporáneo.

Tal como se señaló, desde la década de los ochenta, la tendencia a reducir el tamaño del Estado -es decir, un Estado mínimo, prescindente- fue ganando espacio, se fue imponiendo y también estuvo presente en nuestro país. Esto no era la justificación, pero sí una idea dominante que estaba presente. Tal vez se buscaron objetivos más positivos como, por ejemplo, mayor eficiencia y eficacia, mayor contacto con los sectores involucrados y otros motivos de carácter permanente, válidos no sólo en aquel momento sino ahora y en el futuro. Lo que quiero decir es que actualmente en el mundo, y específicamente en América Latina, esa concepción está en retroceso y avanza la tendencia que se pretendió desplazar, que refiere a que el Estado tiene que cumplir un papel como promotor y organizador del funcionamiento de la sociedad, aunque naturalmente también del mercado. Queremos un Estado y un mercado más eficientes, pero que el primero regule el funcionamiento del segundo.

En ese caso, creo que lo que ha expresado el señor Subsecretario -que es el pensamiento de nuestra fuerza política- es que todos los organismos que están incluidos en el proyecto de ley entiendan el mensaje, porque el estatus que hoy tienen está en una etapa de revisión y de análisis. Nadie va a desconocer lo que la ley, los derechos y la vida le han asignado, pero no hay una verdad ineluctable que haga que lo que hoy es, tenga que seguir siendo así; tendrán que pasar por un examen que reconozca su eficiencia, el vínculo con las políticas globales que en el sector agropecuario se llevan adelante y la capacidad de cumplir con las finalidades por las cuales están instalados. No hay una ideología dominante como existía anteriormente, y a pesar de que mucha gente sigue creyendo en ella, cada día más en América Latina se está demostrando que va perdiendo fuerza frente a la otra ideología que entiende que el Estado y el mercado tienen tareas muy importantes que cumplir y cada uno en su lugar deberá darle la forma que haga posible que éste actúe con la mayor eficiencia, a los efectos de cumplir con los objetivos de interés general.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Quiero hacer una precisión: cuando en el proyecto de ley se habla de políticas agropecuarias, en general, se entiende que son agrícolas y pecuarias. Hemos mirado con atención la pesca, que en muchos lugares del interior figura como cometido, pero nuestra intención fue que estuviera incluido todo lo que tiene que ver con los recursos naturales, con las actividades agrícolas, ganaderas y también con la pesca y la acuicultura.

Respecto a las Mesas de Desarrollo Rural, nos pareció que la intención de que figure la palabra “rural” es distinta a “agropecuario”. En realidad, la palabra “rural” abarca las actividades que se llevan a cabo en el territorio rural, y si bien muchas son agropecuarias, hay una cantidad de servicios ligados a los recursos naturales y a la producción -me refiero a la pesca, al turismo, al deporte, a los servicios en general y a los prestados a la producción, porque en la medida en que vengan inversores, también se convertirá en una actividad- que cada vez son más importantes, y por eso nos pareció correcto que el proyecto de ley dijera “Mesas de Desarrollo Rural”.

SEÑOR LAPAZ.- Quisiera referirme a la posibilidad de que haya un integrante de la Oficina de Comercio Exterior, a fin de atar el producto agropecuario con el producto final y así lograr la apertura de mercados. Además, esto permitiría contar con un auxilio en esa materia. Confieso que no sé si será mejor integrarlo o tenerlo en el Consejo Nacional, a los efectos de participar en ese circuito.

Por otro lado, se plantea la inclusión de un representante de la Universidad de la República vinculado al sector. Consulto si podría ser el caso de alguien que, reuniendo esa condición, no tuviera nada que ver con las Facultades de Agronomía o de Veterinaria o si, por el contrario, el espíritu es que se trate de un representante de alguna de esas casas de estudio que, obviamente, están más relacionadas con el agro.

SEÑOR GUERRERO.- Si me permiten, desearía aludir a una intervención anterior del señor Senador Lapaz. Concretamente, manifestó que el proyecto de ley no indicaba dónde estarían ubicadas las sedes, y que en algunos casos se establecía en qué lugar funcionaban determinados órganos y en otros no.

Al respecto, debo decir que el artículo 4º señala que el Consejo Agropecuario Nacional tendrá su sede en Montevideo; el último inciso del artículo 9º establece que el Consejo Agropecuario Departamental funcionará en la capital de cada departamento, al igual que la Mesa de Desarrollo Rural, según se indica al final del artículo 12.

En consecuencia, se podrá discrepar, pero al menos se ha sido coherente en el establecimiento de las sedes.

SEÑOR LAPAZ.- Me parece que tal vez, sería interesante no establecer una sede fija, de modo que el Consejo pueda decidir que, en función ciertos temas, es conveniente sesionar en un determinado departamento. En otras palabras, no parece conveniente fijar rigurosamente la sede en la capital del país o del departamento, según se trate.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Deseo aclarar que esto no quiere decir que en todas las oportunidades se deba funcionar, por ejemplo, en la capital departamental porque, precisamente, se quiere llevar la política hacia la gente. Lo que ocurre es que es necesario determinar un lugar físico en el cual se concentren las estadísticas, archivos, etcétera. Concretamente, el Consejo Agropecuario Nacional tiene libertad para moverse por todo el territorio, los Consejos Agropecuarios Departamentales por todo el departamento e, incluso, podrán juntarse porque todos sabemos que la división política no quiere decir que la agropecuaria termine con una raya; por ejemplo, hay cuencas integradas. En definitiva, se trata de establecer una referencia al lugar institucional en el que se ubicará la sede; pero, reitero, está implícito que se puede reunir donde entienda pertinente. Es más, si no lo hiciera, el espíritu del proyecto de ley no estaría recogido. Este aspecto es mucho más importante en lo que tiene que ver con la Mesa Rural, porque ésta tendrá que unir la opinión de gremiales que no están en una misma localidad. Pensemos en lo que puede ocurrir en un departamento como el del señor Senador Da Rosa, que es enorme. En ese caso, no haremos trasladar a las gremiales, sino que es más fácil que sea la Mesa la que llegue al lugar.

En consecuencia, esta determinación no obliga a que todas las reuniones deban celebrarse en la sede.

SEÑOR PRESIDENTE.- Concretamente, se crean el Consejo Nacional y los Consejos Departamentales, así como las Mesas, para que haya una referencia, un lugar físico donde sesionar y para que las personas tengan un lugar al que dirigirse; sin embargo, eso no es excluyente de que las Mesas o los Consejos sesionen en las Juntas Departamentales, en las Juntas Locales Autónomas o en las agremiaciones rurales de los pueblos más alejados. Por lo tanto, se hace referencia a que el

Consejo, en el caso departamental, funcionará en la Junta Departamental. Repito que esto refiere al lugar físico de reunión permanente del Consejo.

SEÑORA RIERA.- Como dijo hace un momento el señor Subsecretario, este proyecto de ley no tiene costos. El artículo 1º dice claramente que los recursos materiales y humanos para el cumplimiento de sus cometidos serán responsabilidad del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Por lo tanto, la infraestructura va a depender de los locales del Ministerio.

Como bien dijo la señora Senadora Topolansky, se podrá variar el lugar; no vamos a estar atados a la capital pues el Ministerio tiene diferentes locales en distintas zonas, pero sí se usará siempre nuestra infraestructura. Como dijo el señor Presidente, podremos utilizar las Juntas Departamentales. Repito que partimos de la base de que no haya gastos extra, utilizando lo que hay. Como el Ministerio es el impulsor de esto junto con los señores Senadores presentes, utilizaremos nuestras instalaciones, con independencia de que mañana se ofrezca una Junta o un instituto. Nos moveremos según los locales instalados del Ministerio en los diferentes departamentos.

SEÑOR LAPAZ.- Creo que sería interesante contar con la opinión del Congreso Nacional de Intendentes, antes de llevar el proyecto de ley al Plenario.

Por otro lado, se podría agregar que una vez al año debería reunirse el Consejo Nacional con los Consejos Departamentales para realizar un gran congreso a nivel nacional y al cual deberían concurrir representantes de cada uno de los departamentos para poder trabajar en forma conjunta y coordinada a nivel nacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Subsecretario y sus asesores.

(Se retiran de Sala el señor Subsecretario y sus asesores)

Nos ha llegado una nota -ya la tienen algunos señores Senadores- de la Cámara de la Industria Láctea y, tal como conversamos con el señor Senador Da Rosa y el señor Senador Gallinal -antes de que se fuera- habría que enviarles una nota poniéndonos a las órdenes. Reitero que, por Secretaría, podríamos hacer una nota poniéndonos a sus órdenes para cualquier situación que se pueda generar en el futuro, en torno a las negociaciones que se están dando, ya que es un problema que nos preocupa a todos. A su vez, se ha agravado la situación, dado el retiro de uno de los sectores que estaban en la negociación.

SEÑOR DA ROSA.- Creo que se había comenzado algún tipo de negociación.

SEÑORA TOPOLANSKY.- La Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca junto con la de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes hicieron una mediación y presentaron una fórmula. Eso también fracasó y esa instancia quedó, digamos, en el congelador. Ahora aparece este nuevo elemento. Por tanto, si aparece esta nota, es como que nos están pidiendo que tomemos cartas en el asunto. Es una situación bastante grave.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les enviamos una nota y si ellos entienden que los debemos recibir, así lo haremos y podremos trabajar en este tema.

Otro asunto que quería plantear a la Comisión, tiene relación con el proyecto de ley a estudio. El señor Senador Lapaz mencionó la posibilidad de consultar al Congreso Nacional de Intendentes. No sé si eso lo haremos por nota, enviándoles el proyecto, de manera de acelerar los pasos.

SEÑOR LAPAZ.- Se les podría enviar la nota junto con el proyecto para que sea incluido en el orden del día de la próxima sesión que celebren.

SEÑOR PRESIDENTE.- La idea es aprobar con celeridad este proyecto. Entonces, la semana que viene podríamos avanzar en estas modificaciones que se han introducido, que son mínimas y con las cuales creo que estamos de acuerdo.

Asimismo, me quedó pendiente un planteo que hizo el señor Senador Lapaz en cuanto a que los Consejos Departamentales sean presididos por el Intendente. Siguiendo la línea de razonamiento que hizo el señor Senador Da Rosa -que compartimos, en el sentido de que tiene que haber una mayor representación de las Intendencias- en el literal d) se expresaría que deben ser dos los representantes de las Intendencias Municipales. Por lo tanto, son dos delegados que designará el Intendente. Entonces, siguiendo la misma línea de razonamiento, por lógica, el Ministerio tendría que presidir el Consejo Nacional.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Así se hace. Es la hora 16 y 25 minutos)